

Stefna Vinnueftirlitsins 2009–2012

1. Inngangur

Vinnuvernd er mikilvægur samfélagslegur málaflokkur. Öryggi og heilbrigði við vinnu eru mikilsverð lífsgæði fyrir fólk á vinnumarkaði. Þá benda rannsóknir til þess að allt að 3–4 % landsframleiðslu vestrænna ríkja glatist vegna slysa og heilsutjóns við vinnu. Þetta svarar til 44–58 milljarða króna á árinu 2008 hér á landi. Til mikils er því að vinna með öfluglu vinnuverndarstarfi.

Dauðaslys við vinnu

Á árbilinu 2001–2005 létust 10 einstaklingar í vinnuslysum eða að jafnaði tveir á ári. Árin 2006–2008 biðu 15 manns bana í slíkum slysum eða 5 á ári að jafnaði. Á fyrria tímabilinu er tíðni slysa 1,5 á hverja 100 þús. starfandi en 2,9 á því síðara. Á fyrria tímabilinu lést enginn útlendingur en á því síðara sjö. Flest þessara slysa urðu við verklegar framkvæmdir.

Umfang vinnuslysa

Í Slysaskrá Íslands er haldið utan um slys sem koma til opinberrar skráningar hér á landi. Á árinu 2007 eru skráð 7.500 vinnuslys en skráningin er þá talin hafa náð til um 85 % heilbrigðiskerfisins en þar eru flest slysin skráð. Samkvæmt því má áætla að um 8.800 einstaklingar hafi orðið fyrir vinnuslysi sem hefur leitt til þess að þeir hafi þurft að leita til opinberra aðila á því ári. Þetta svarar til tæplega 5.000 vinnuslysa á hverja 100 þús. starfandi.

Vinnuslysaskráning Vinnueftirlitsins

Hjá Vinnueftirlitinu eru skráð slys, sem talin eru alvarleg og stofnunin rannsakar, sem og slys sem atvinnurekendum ber að tilkynna. Undanfarin 3 ár hafa tilkynningar til Vinnueftirlitsins verið sem hér segir:

2005: 1627 slys (1009 slys/100 þús. starfandi)
2006: 1709 slys (1008 slys/100 þús. starfandi)
2007: 1828 slys (1031 slys/100 þús. starfandi)

Atvinnusjúkdómar

Erlendar rannsóknir benda til þess að atvinnusjúkdómar og önnur heilsufarsáhrif, sem tengjast aðstæðum á vinnustað, kosti fleiri mannlíf og meira heilsutjón en vinnuslys. Atvinnusjúkdómaskráning er í reynd ekki til staðar á Íslandi og sérstakar tryggingar vegna þeirra eru ekki virkar. Með hliðsjón af tölfræðilegum gögnum og rannsóknum, sem fyrir liggja, má þó benda á eftirfarandi:

- 40,8 % örorkutilfella hjá körlum og 31,3 % örorkutilfella hjá konum hér á landi þann 1. desember 2005 voru vegna geðsjúkdóma. Sálfélagslegt vinnumhverfi er talið meðal orsakapátta slíkra sjúkdóma.
- 17,3 % örorkutilfella hjá körlum og 35,1 % hjá konum voru á sama tíma vegna sjúkdóma í stoð- og hreyfikerfi. Áhrifaþættir í vinnumhverfinu geta stuðlað að slíkum sjúkdómum og örorku.
- Erlendar rannsóknir benda til þess að á Vesturlöndum megi rekja allt að 5% krabbameinstilfella til áhrifa á vinnustöðum.
- Frá 1981 hafa alls verið skráð 41 tilfelli fleiðruþekjuæxlis (mesóþelíóma) hér á landi, en sterkt samband er milli þessa banvæna krabbameins og asbestmengunar.

Vinnuvernd í alþjóðlegu samhengi

Ísland á aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) og hefur skuldbundið sig til að innleiða og framfylgja löggjöf Evrópusambandsins (ESB) á sviði vinnuverndar. Víðtækt samstarf er um þessi mál á EES-svæðinu og á árinu 2008 samþykkti ESB nýja stefnu á sviði vinnuverndar.

Alþjóðavinnuálastofnunin (ILO), sem starfar innan vébanda Sameinuðu þjóðanna, hefur látið vinnuvernd til sín taka og gert fjölmargar formlegar samþykktir á því sviði. Á vinnuálagningu 2007 var þannig gerð ný rammasamþykkt sem ætlað er að mynda umgerð um vinnuverndarstarfið í aðildarríkjunum.

2. Stefnuþróunarferlið

Hinni nýju stefnu Vinnueftirlitsins er ætlað að fela í sér lifandi stefnuþróunarferli þar sem meginstefna er mótuð, mælanleg markmið sett og metið hvort árangur hefur náðst, en jafnframt er stefnan sjálf endurmetin reglubundið og endurskoðuð í ljósi þróunar og aðstæðna. Stjórn stofnunarinnar mótar meginstefnuna í samráði við félags- og tryggingamálaráðuneytið og stjórnendur og starfsmenn Vinnueftirlitsins. Ferlinu er nánar lýst myndrænt í fylgiskjali nr. 1.

3. Ætlunarverk Vinnueftirlitsins

Alþingi hefur með lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum með síðari breytingum (vinnuverndarlögunum) markað vinnuverndarstarfi í landinu og starfi Vinnueftirlitsins meginstefnu þar sem ætlunarverk Vinnueftirlitsins er m.a. tilgreint. Á grundvelli laganna skilgreinir stjórn stofnunarinnar ætlunarverkið þannig:

Að stuðla að öruggu og heilsusamlegu vinnumhverfi sem jafnan sé í samræmi við félagslega framþróun og bestu þekkingu á hverjum tíma. Sérstök áhersla verði lögð á að efla markvisst vinnuverndarstarf á vinnustöðunum sjálfum.

4. Helstu markmið á tímabilinu

Hér á eftir er gerð grein fyrir helstu markmiðum sem stofnuninni er ætlað að ná á tímabilinu 2009–2012. Þessi markmið munu liggja til grundvallar ítarlegri starfsmarkmiðum, sem stjórnendur og starfsmenn stofnunarinnar munu setja, og starfsáætlunum frá ári til árs.

1. *Forvarnir gegn vinnuslysum.* Til grundvallar liggur sú hugmynd að koma megi í veg fyrir öll slys. Á tímabilinu verður stefnt að neðangreindum markmiðum:
 - Tíðni dauðaslysa við vinnu lækki a.m.k. um helming miðað við tímabilið 2005–2008, þ.e. úr 2,9 og niður fyrir 1,5 á hverja 100 þús. starfandi.
 - Vinnuslysum, sem gefa tilefni til skráningar í Slysaskrá Íslands, fækki um 10% frá því sem var 2008 miðað við hverja 100 þús. starfandi, þ.e. úr 5000 og niður fyrir 4500.
 - Tíðni slysa sem leiða til beinbrota samkvæmt slysaskrá Vinnueftirlitsins fækki um 10% frá því sem var 2007 miðað við hverja 100 þús. starfandi, þ.e. úr 190 og niður fyrir 170.
2. *Forvarnir gegn atvinnutengdum sjúkdómum.* Til grundvallar er lagt að koma megi í veg fyrir heilsutjón vegna umhverfisþátta á vinnustöðum, þar á meðal sálfélagslegra aðstæðna. Á tímabilinu verði stefnt að eftirfarandi:
 - Nýskráningum örorku vegna sjúkdóma í stoð- og hreyfikerfi og andlegra sjúkdóma fækki um 5% frá því sem var að meðaltali 2005–2008.
 - Komið verði á fót atvinnusjúkdómaskráningu í samræmi við leiðbeiningar ILO og ESB fyrir árslok 2010.
 - Komið verði á laggirnar skipulegri vöktun nýgengis helstu flokka atvinnusjúkdóma fyrir árslok 2011.
 - Kerfisbundin vöktun álags („exposure“) vegna efna- og eðlisfræðilegra áhættu þátta verði tekin upp á tímabilinu.
3. *Forvarnastarf á vinnustöðum.* Vinnuverndarstarfið úti á vinnustöðunum er mikilvægasta leiðin að árangri en jafnframt markmið í sjálfu sér. Eftirfarandi markmiðum verði náð:
 - Hlutfall fyrirtækja með fullnægjandi áhættumat verði ofan neðangreindara marka í lok tímabilsins:

○ Starfsmannafjöldi yfir 250:	95 %
○ Starfsmannafjöldi 100–250:	80 %
○ Starfsmannafjöldi 50–99:	50%
○ Starfsmannafjöldi 10–49:	40 %
○ Starfsmannafjöldi 1–9:	20–30%
○ Fyrirtæki sem nota varasöm efni:	80%
○ Fyrirtæki með líffræðilega skaðvalda:	80%
 - A.m.k. 80% fyrirtækja með 50 starfsmenn eða fleiri hafi starfandi öryggisnefnd í lok tímabilsins.
 - A.m.k. helmingur fyrirtækja með færri en 50 starfsmenn hafi starfandi öryggistrúnaðarmann og öryggisvörð í lok tímabilsins.

- A.m.k. helmingur fyrirtækja með 50 starfsmenn eða fleiri taki þátt í heilsuefningu á vinnustöðum í lok tímabilsins.]
4. *Rannsóknir.* Mikilvægt er að til staðar sé þekking á stöðu og þróun vinnuverndar á Íslandi og rannsökuð sé tengsl vinnuumhverfis annars vegar og heilsu og líðanar starfsfólks hins vegar. Vinnueftirlitið leitast ávallt við að vinna að rannsóknum í samvinnu við aðra aðila og með utanaðkomandi fjárstyrk þegar mögulegt er. Vinnueftirlitið leggur í rannsóknum sínum áherslu á þá hópa sem höllum fæti standa á hverjum tíma með tilliti til vinnumarkaðarins og vinnuverndar vegna veikinda, aldurs eða annarra orsaka. Eftirfarandi markmiðum verði náð::
- Rannsóknir verði gerðar á samspili örorku, veikinda og vinnuumhverfis. Greinar verði birtar um efnið á árinu 2010.
 - Rannsakað verði samspil fjármálakreppu og vinnuumhverfis. Greinar verði birtar um efnið á árinu 2010.
 - Áfram verði unnið að rannsóknum um samband vinnu og vinnuumhverfis annars vegar og heilsu og líðanar hins vegar, byggðum á stóru úrtaki. Greinar verði birtar um efnið á árinu 2009 og 2010.
 - Ísland taki þátt í Evrópsku vinnuverndarrannsókninni á vegum Dyflinnarsjóðsins árið 2010 (fyrirvari er gerður um fjármögnun).
5. *Miðlun þekkingar.* Mikilvægt er að stuðla að sem mestri og bestri þekkingu þeirra sem vinna að forvarnarstörfum. Tekið verður mið af þörfum sérstakra áhættuhópa svo sem erlendra starfsmanna og ungs fólks. Vinnueftirlitið mun efla samstarf við skólakerfið og aðra þá sem stunda fræðslustarfsemi með það fyrir augum að auka fræðslu á sviði vinnuverndar sem víðast í samfélaginu.
- A.m.k. 90% öryggistrúnaðarmanna og öryggisvarða hafi lokið a.m.k. 2ja daga námskeiði um vinnuvernd í lok tímabilsins.
 - Skipulegt framboð almennra og sérhæfðra námskeiða Vinnueftirlitsins og annarra aðila á sviði vinnuverndar aukist jafnt og þétt og verði aukningin 50% í lok tímabilsins (mælt í kennsludögum) og þátttaka aukist jafnmikið.
 - Framboð leiðbeiningaefnis aukist jafnt og þétt og verði aukningin a.m.k. 20% í lok tímabilsins. Megináhersla verði á vandaða samræmda útgáfu á vef stofnunarinnar.
6. *Vönduð og samræmd vinnubrögð.* Vinnueftirlitið byggi starf sitt á vönduðum og samræmdum vinnubrögðum og bestu fánlegri þekkingu. Eftirfarandi markmiðum verði náð:
- Lokið verði gerð vinnuumhverfisvísa fyrir allar helstu starfsgreinar og helstu áhættuþætti fyrir árslok 2010.
 - Lokið verði uppbyggingu gæðakerfis fyrir fyrirtækjaeftirlit fyrir árslok 2010. Rík áhersla verði á eftirfylgni fyrirmæla Vinnueftirlitsins..
 - Aðlagað eftirlit í fyrirtækjum með 30 starfsmenn eða fleiri verði að fullu komið á í árslok 2012.
 - Lokið verði gerð gæðakerfa og skoðunarhandbóka fyrir vinnuvélaskoðanir fyrir árslok 2011.

7. *Lagarammi*. Vinnuverndarstarfið búi við hliðstæðan lagaramma hér á landi og í nágrannalöndunum. Það er á forræði félags- og tryggingamálaráðherra að beita sér fyrir lagabreytingum og Alþingis að ákveða slíkt en stefnt er að því að eftirfarandi markmiðum verði náð:
- Vinnueftirlitið mun leggja fram tillögur að brýnum lagabreytingum til að styrkja framkvæmd laga og eftirlits haustið 2009.
 - Helstu vinnuverndarsamþykktir ILO, þar á meðal nr. 187 (rammasamþykktin) verði fullgiltar fyrir árslok 2010.
 - Farið verði kerfisbundið yfir reglur og reglugerðir sem Vinnueftirlitið starfar eftir og endurskoðun þeirra lokið fyrir árslok 2012.

5. Lokaorð

Nú um stundir er við mikla efnahagserfiðleika að etja í okkar samfélagi og hlýtur það að setja mark sitt á vinnuverndarstarfið. Ekki má þó missa sjónar á því að líf og heilsa fólks er það dýrmætasta sem það á og þess vegna ber að gera það sem mögulegt er til að koma í veg fyrir heilsutjón vegna aðstæðna á vinnustöðum. Einnig er mikilvægt að hafa í huga að forvarnir skila hagnaði, slys og heilsutjón valda gríðarmiklum kostnaði sem koma má í veg fyrir og góð líðan starfsmanna stuðlar að bættum árangri fyrirtækja og stofnana.

Fyrir liggur að á árinu 2009 fær Vinnueftirlitið minni fjármuni til ráðstöfunar en áður og reikna má með skertum fjárveitingum til stofnunarinnar næstu árin miðað við það sem verið hefur. Á slíkum tímum er enn mikilvægara en áður að skýr forgangsröðun liggji fyrir. Þau markmið sem hér eru sett eru þó með þeim fyrirvara að frekari skerðing fjárveitinga muni draga úr möguleikum stofnunarinnar til að beita sér eins og með þarf.

Nokkra fyrirvara verður að gera varðandi einstök markmið sem sett eru. Þannig er ljóst að sú hætta er fyrir hendi að aukið atvinnuleysi leiði til þess að örorkutilfellum fjölgar og taka þarf tillit til þess eins og unnt er við mat á árangri fyrsta liðar markmiðs nr. 2. Einnig þarf að taka tillit til tengsla sem til staðar eru milli andlegra orsaka og líkamlegra þegar örorka er metin. Jafnframt þarf að gera fyrirvara varðandi þætti sem í raun eru á valdi annarra, svo sem lagabreytingar og þátttöku í erlendum rannsóknarverkefnum.

Í þessu stefnuskjali er lítið fjallað um leiðir að þeim markmiðum sem sett eru. Það er viðfangsefni stjórnenda og starfsmanna að finna þær og framkvæma í því ferli sem lagt er til grundvallar og lýst er í fylgiskjali 1. Eitt skal þó lögð áhersla á hér en það er að Vinnueftirlitið stefni að auknu samstarfi við aðra aðila, m.a. samtök á vinnumarkaði, aðrar stjórnsýslustofnanir, menntastofnanir og þjónustuaðila, þannig að sem flestir taki þátt í að ná markmiðunum sem að er stefnt.

Stefnumótunarferli – hlutverk stjórnar/ráðuneytis og stjórnenda VER.

Stuðst er í meginatriðum við feril Kaplans og Nortons í nýjustu bók þeirra “The Execution premium”. Gert er ráð fyrir að mótun meginstefnunnar og setning grunnmarkmiða verði sameiginlegt verkefni stjórnar, framkvæmdastjórnar og ráðuneytisins, sem og endurmat og eftir atvikum endurskoðun (fari fram árlega). Aðrir þættir verði í höndum stjórnenda VER en samhæfing á ábyrgð forstjóra.

